

# La inscripción de inmuebles en el Registro Municipal de Solares o su legitimación

347.2:711.14 (46)

por

**EMILIANO CASADO IGLESIAS**

Doctor en Derecho. Profesor Ayudante de Derecho Administrativo.

1. En el *Boletín Oficial del Estado* número 135, de 14 de mayo de 1956, se publicó la Ley de 12 de mayo del mismo año sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana que recoge la anterior legislación básica en la ordenación del suelo, de Leyes de Ensanche y extensión, de 1892; Saneamiento y mejora interior, de marzo de 1895; Solares, de 1945, y los preceptos que al respecto se recogen en la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955.

Los defectos de esta anterior variedad legislativa aplicables a la ordenación urbana y del suelo y la principal finalidad de prever el fenómeno demográfico y planear la ordenación urbanística, supusieron en esta Ley de Régimen del Suelo la ordenación jurídica de la propiedad conforme a su función social en el delicado y difícil cometido, como se afirma en su preámbulo, del régimen del suelo como elemento básico y principal de la ordenación urbanística.

Pero, cual afirma González Pérez (1), la Ley no se contenta con establecer el carácter jurídico-administrativo de las cuestiones suscitadas con ocasión y como consecuencia de los actos regulados en la misma, remitiéndose en lo demás a las normas comunes sobre el proceso administrativo, sino que, también, con el criterio de otras disposiciones de Derecho material, contiene normas de carácter procesal.

Conforme a su artículo 222 del capítulo relativo a las acciones y recursos jurisdiccionales, «tendrán carácter jurídico-administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la Ley entre la Comisión de Urbanismo o las Corporaciones locales y los propietarios individuales o asociados o empresas urbanizadoras, incluso las relativas a cesiones de terreno para urbanizar o edificar».

---

(1) GONZÁLEZ PÉREZ, «El proceso administrativo en la Ley del Suelo», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 88, 1956, pág. 547.

La trascendencia de esta disposición, sometiendo a la jurisdicción contencioso-administrativa materia que, tradicionalmente, por afectar al estricto derecho de propiedad, venía sometida a la jurisdicción ordinaria, se completa por la disposición del siguiente artículo 223 que crea la acción pública o popular para la exigencia del cumplimiento ante esos Tribunales de la observancia de la Ley y de los Planes de ordenación urbana. «Será pública, dice este artículo, la acción para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los Planes de ordenación urbana».

Realmente, si pensamos en la trascendencia de la nueva legislación, en los instrumentos que la misma pone en sus manos, en los importantes intereses afectados, dice el mismo anterior autor (2), no parece arriesgado concluir en la conveniencia de mantener el carácter público de la acción.

La posterior publicación de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, deroga, sin embargo, todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a esta jurisdicción (disposición final 1.<sup>a</sup>).

El carácter general derogatorio de la anterior disposición final 1.<sup>a</sup>, «quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la Jurisdicción...», dice el precepto, hace que la anterior acción pública establecida por la Ley del Suelo para la exigencia del cumplimiento de sus preceptos, haya de entenderse derogada por los requisitos que para la interposición del recurso contencioso exige el artículo 28 de esta jurisdicción; que son los de tener un interés directo en ello; o afectarle directamente a las Entidades, Corporaciones o instituciones de Derecho público que pretendan la impugnación directa de disposiciones generales de la Administración central; y ser titular de un derecho del ordenamiento infringido si se pretendiese, además, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

La publicación del Reglamento de Edificación forzosa y Registro municipal de solares, de 5 de marzo de 1964, en su texto rectificado de 10 de abril del mismo año, desarrollando los preceptos de la Ley del Suelo, cual se dice expresamente en su Exposición de Motivos, determina en su artículo 13, c), la incoación del expediente de una finca en el Registro municipal «a instancia de cualquier persona».

La acción pública para el cumplimiento de la obligación de la inclusión de una finca en el Registro municipal de solares deviene, así, nuevamente, establecida por el Reglamento de la Ley del Suelo y en distinto sentido, también, con el apartado a) del artículo 23 de la vigente Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (3).

Esta aparente contradicción entre los preceptos de la Ley del Suelo, consagrando la acción pública para el cumplimiento de sus preceptos

(2) *Ibidem*, pág. 553.

(3) Dispone, en efecto, el citado apartado del artículo 23 que se considerarán interesados en el procedimiento administrativo... «quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos».

y sometiendo las controversias que se suscitaren entre la Administración pública (Comisión de Urbanismo o Corporaciones locales) y los particulares (propietarios individuales o asociados y empresas urbanizadoras) a la competencia jurídico-administrativa, y la obligatoriedad de esta jurisdicción contencioso-administrativa (plasmación jurisdiccional de la competencia administrativa) y de la Ley de Procedimiento administrativo de tener un interés directo o ser titular de un derecho o interés legítimo (no es dable en este supuesto que se contempla, el contencioso-administrativo «de anulación» por Entidades, Corporaciones o instituciones de Derecho público por hacer referencia la Ley solamente a los actos y convenios de los órganos públicos que cita con los particulares) con el posterior precepto reglamentario de 1964 consagrando nuevamente la acción pública para el cumplimiento de los preceptos sobre la inscripción de solares en el Registro municipal de los mismos, no la ha resuelto decididamente nuestro Tribunal Supremo en su doctrina.

Las sentencias contencioso-administrativas más recientes, de 22 de septiembre y 3 y 17 de octubre de 1970 (todas de la Sala 4.<sup>a</sup>), hacen referencia al problema, en general consagración de doctrina anterior, resolviéndolo positivamente de la forma que se indica.

Hemos de ver, no obstante, primeramente, qué entiende la Ley por «solares»:

a) Son solares, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 63 de repetida Ley del Suelo, «las superficies del suelo urbano aptas para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no las concretare se precisará que la vía a que la parcela dé frente, tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público», aclarando la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, v. gr., se necesita para esa calificación de solar el reunir los tres requisitos del artículo 63 de pertenecer al suelo urbano, ser apto para la edificación y estar urbanizado (sentencias de 26 de enero de 1963, 10 de octubre de 1964 y 17 de enero de 1968, de la Sala 5.<sup>a</sup>); sin que los requisitos o elementos que preceptúa el referido artículo 63 de la Ley hayan de estar todos ellos en perfecto estado de conservación, o en su grado máximo (sentencias de 15 de marzo de 1966 y 13 de febrero de 1965 de la misma Sala, respectivamente); ni la superficie del solar sea dato determinante para su o no calificación, que será apreciada por múltiples circunstancias en cada caso (sentencia de 31 de diciembre de 1966, de la misma Sala 5.<sup>a</sup>).

b) Tienen, también, la calificación de solares (si bien sea únicamente para los efectos de la sección primera del capítulo primero de la Ley, relativa a los plazos de edificación y enajenación forzosa de los mismos), según dispone el apartado tercero del artículo 142 de la misma Ley, «las fincas en las que existieren construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas al lugar en que radiquen...», siéndolo, v. gr., para la misma doctrina jurisprudencial aquellas que es-

tén en desproporción con la altura de las edificaciones establecidas en las ordenanzas municipales y por su estado, condición y clase desmerezan en cuanto a las mismas (sentencias de 11 de marzo de 1965 y 11 de febrero de 1967, Sala 4.<sup>a</sup>), o la inadecuación resulte de manera evidente teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes de emplazamiento, volumen de edificaciones y estado (sentencia, v. gr., de 12 de diciembre de 1966, de la misma Sala 4.<sup>a</sup>) (4).

2. Las sentencias contencioso-administrativas que se indican de 22 de septiembre y 3 y 17 de octubre de 1970, de la Sala 4.<sup>a</sup>, determinan en esa no muy decidida solución que se expone de la inclusión de los solares en el Registro municipal y el pertinente derecho a ejercitar la acción para la inclusión—pública, como se ha dicho, para la Ley del Suelo y el Reglamento de Edificación forzosa y privada para la legislación contencioso-administrativa de acuerdo con su artículo 28, citado, de esta jurisdicción y 23 de la Ley de Procedimiento administrativo—que:

1.<sup>o</sup> El apartado 3 del artículo 142 de la Ley del Suelo (definidor del concepto de solares a efectos de plazos de edificación y su enajenación forzosa, tal se ha indicado) al instrumentar el fomento de la edificación al servicio de una necesidad social apremiante que urbanísticamente exige un mejor aprovechamiento del suelo, permite su conceptualización de solar frente al hecho, alegado, del buen estado de la estructura de la finca como base de aprovechamiento de la misma a efectos de levantar nuevas plantas y acomodarse por medio de tal técnica a la altura y volumen de edificación exigidas en las ordenanzas; pues la preceptiva inclusión en el Registro municipal de Solares que para estas fincas establece el apartado 2 del artículo 144 de la misma Ley del Suelo—y su consecuente obligación de venta forzosa si el propietario no hubiere edificado o continuado las obras de edificación en el plazo de dos años desde aquella inclusión, o posteriormente no las continuare a su ritmo normal—(5), obedece al basamento predominante de interés público que actúa por sí ante el dueño remiso que se encuentra implicado, guarde o no conducta atinente con el sistema legalmente impuesto que tiende al aprovechamiento inevasible del terreno edificable, bien por el titular o por otro en su lugar, frente a la institución de interés particular del párrafo cuarto del artículo 48

(4) Por el Reglamento de Solares de 23 de mayo de 1947, aprobado para la aplicación de la Ley de 15 de mayo de 1945, se desarrolla este apartado 3.<sup>o</sup> del artículo 142 de la Ley de acuerdo con la uniforme doctrina jurisprudencial mantenida en las sentencias, v. gr., de 15 de abril y 17 de junio de 1961, 8 de diciembre de 1965 y 14 de febrero de 1967 (esta última de la Sala 4.<sup>a</sup>).

Se da, no obstante, en este supuesto una no muy clara solución preceptiva entre esta doctrina jurisprudencial reciente y los preceptos del Reglamento de Edificación forzosa de 1964 al establecer, aun expresamente (disposición final derogatoria), la derogación del Reglamento de 1947 y los preceptos de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el mismo; colisión que meramente se indica.

(5) Así hemos de entender el no muy claro precepto legal de «sin que durante este plazo (de dos años) a contar desde aquella inclusión se hubieren iniciado o continuado por el propietario las obras de edificación, o luego no las desarrollara con ritmo normal».

(construcciones disconformes con el Plan urbano que no impidan la construcción en el mismo solar) que contiene, sencillamente, una perniciosa—posibilidad de su demolición y edificación con arreglo a la Ley de Arrendamientos urbanos, sin necesidad de edificar una tercera parte más de la vivienda—(considerando 5.º de la sentencia apelada, ratificado por la del Supremo de septiembre de 1970, y considerando 1.º de la sentencia apelada, ratificado por el mismo número de la sentencia de 17 de octubre, si bien en este supuesto referido a la obligación impuesta por los artículos 13 y siguientes del Reglamento de Edificación forzosa).

2.º Que la legitimación para recurrir contra el acuerdo de edificación de construcción en solar viene dado, ante la excepción alegada de la acción pública del artículo 222 de la Ley del Suelo para el cumplimiento de sus preceptos (y reafirmando la doctrina ya consagrada por la sentencia de 1 de julio de 1968), por haber acreditado el interesado su interés a que no se construya en la forma que resulta de los acuerdos; y más concretamente dado que la situación de vecindad de sus casas con las otras autorizadas puede determinar el que éstas afecten a intereses de diversa índole de sus autores (considerando 1.º de la sentencia apelada, ratificado por la de casación de 3 de octubre de 1970).

3.º Que, contrariamente a la anterior afirmación, el segundo considerando de la sentencia de 17 de octubre mantiene, de acuerdo con el artículo 13, c), del Reglamento de Edificación forzosa, ser pública la acción para la inclusión de las fincas en el Registro de solares en doctrina ya mantenida por la sentencia de 15 de diciembre de 1966 (de la misma Sala 4.ª).

4.º Que, explicativamente, para el primer considerando de la sentencia de 3 de octubre, la norma contenida en el artículo 223 no es un precepto relativo a la jurisdicción ni relativo al procedimiento, sino que se refiere al Derecho material, puesto que la idoneidad específica que el concepto de legitimación activa contiene se deriva del problema de fondo que en el proceso se discute y en el contencioso-administrativo estriba en obtener la decisión jurisdiccional respecto a la legitimación del acto administrativo que se enjuicia.

5.º Que se da, en nuestra opinión, la real contradicción en la doctrina mantenida por las sentencias de referencia de exigir el interés directo o la titularidad de un derecho que para la interposición del recurso contencioso-administrativo y, por lo tanto, para hacer eficaz el logro de la acción de inscripción de un solar en el Registro municipal exige esa Ley, con el precepto de la Ley del Suelo y el Reglamento de Edificación forzosa prescribiendo la acción pública para esa inscripción, y remitiendo, equivocadamente, al fondo de la cuestión debatida esa legitimación, y

6.º Que, cual afirma González Pérez (6), se da la incongruencia en esta preceptiva de ser más restringido el criterio para conceder

---

(6) GONZÁLEZ PÉREZ, *El Registro Municipal de Solares*, Madrid, 1965, pág. 47..

legitimación para intervenir en el procedimiento que para incoarlo; si bien, repetimos, para nosotros más de efectos reales que aparentes.

## 2. RESEÑA DE SENTENCIAS

**SUMARIO:** I. ACTO ADMINISTRATIVO: SUSPENSIÓN: PLAZO PARA ELLO.—II. BENEFICIOS FISCALES: IMPUESTO SOBRE BIENES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.—III. BIENES: 1. CAMINOS RURALES. 2. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.—IV. EXPROPIACION FORZOSA: 1. CONSIGNACIÓN EN LA CAJA GENERAL DE DEPÓSITOS: INTERÉS DEL 2 POR 100. 2. CONVENIO EXPROPIATORIO. 3. JURADO: VALOR DE SUS RESOLUCIONES. 4. JUSTIPRECIO: EDIFICACIONES. 5. JUSTIPRECIO: EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA. 6. JUSTIPRECIO: LOCAL DE NEGOCIO: PROPIETARIO DEL INMUEBLE EXPROPIADO. 7. JUSTIPRECIO: PAGO DE PARTE. 8. JUSTIPRECIO: VIVIENDA. 9. JUSTIPRECIO: VIVIENDA EN QUE SE HALLA INSTALADO DESPACHO DE ABOGADO. 10. PRECIO DE AFECCIÓN. 11. RETASACIÓN. 12. RETASACIÓN.—V. FUNCIONARIOS: 1. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES. 2. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: INVARIABILIDAD DEL PORCENTAJE ANTES FIJADO. 3. M. U. N. P. A. L. 4. SANCIONES.—VI. HACIENDAS LOCALES: 1. DERECHOS Y TASAS: BONIFICACIÓN DEL 90 POR 100 A VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL. 2. PLUS VALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA.—VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. PLAZO 2. PREVIO PAGO PARA RECLAMAR: INADMISIBILIDAD. 3. PREVIO PAGO: NO SE EXIGE A LOS ENTES PÚBLICOS LOCALES.—VIII. POLICIA MUNICIPAL: 1. LICENCIA DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTO. 2. LICENCIA: ACTIVIDADES MOLESTAS: SILENCIO ADMINISTRATIVO. 3. EDIFICIO RUINOSO: VALOR DE LOS DICTÁMENES PERICIALES.—IX. SERVICIOS MUNICIPALES: TRANSPORTES: COMPETENCIAS.—X. URBANISMO: 1. ACCIÓN POPULAR ESTABLECIDA EN LA LEY DEL SUELO. 2. PLANES Y ORDENANZAS DE CONSTRUCCIÓN. 3. SISTEMA DE ACTUACIÓN. 4. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACIÓN FORZOSA: INDEMNIZACIONES A LOS OCUPANTES.—XI. ZONA MARITIMO-TERRESTRE: DESLINDE.

### I. ACTO ADMINISTRATIVO

#### SUSPENSIÓN: PLAZO PARA ELLO.

**CONSIDERANDO:** Que es menester recordar el texto del artículo 118, número 1 *in fine*, de la Ley de esta jurisdicción y lo que acerca de su sentido y alcance ha dicho, con reiteración, el Tribunal Supremo, pues aquel precepto dispone que el traslado de la suspensión del acto municipal al Tribunal debe hacerse en el plazo de tres días, y la jurisprudencia, en la interpretación de esta norma, ha calificado este plazo de fatal, condicionando la eficacia de la suspensión—y, en definitiva, el enjuiciamiento de la legalidad del acto—a que, efectivamente, se cumpla aquél, debiendo recordarse, al efecto, las sentencias de 9 de febrero de 1959 (Ar. 584) (Sala 4.<sup>a</sup>), 16 de octubre de 1959 (Ar. 3.607) (Sala 4.<sup>a</sup>), 24 de noviembre de 1960 (Ar. 4.189) (Sala 5.<sup>a</sup>), 7 de mayo de 1962 (Ar. 2.043) (Sala 5.<sup>a</sup>) y 27 de febrero de 1967 (Ar. 1.328) (Sala 4.<sup>a</sup>), de las que fluye, en una constante jurisprudencia nunca quebrada, que el plazo citado—plazo fatal improrrogable, de imperativa vigencia—condiciona el tema de fondo en el sentido—cualquiera que sea el juicio que merezca el acto suspendido, y aunque, cierta-

mente, incida en manifiesta ilegalidad—de que queda vedado el tema de fondo, aunque la comunicación se haga por el Alcalde (sentencia de 24 de noviembre de 1960—Ar. 4.189); doctrina que rectamente entendida debe conducir a levantar la suspensión, porque conocido el acto municipal en 12 de febrero (según el resultando primero de la resolución gubernativa) y acordada la suspensión en 16 del mismo mes (según la copia simple remitida por el excelentísimo señor Gobernador civil), el traslado se hizo con comunicación del 15 de marzo (recibida en el Tribunal el 18 del mismo mes), cuando el plazo de tres días había fenecido; aunque esto no signifique—y es menester recogerlo expresamente—que el acto municipal quede por ello liberado de la revisión jurisdiccional, pues podrá quien ostente un interés en ello, instar aquella revisión, a través del proceso contencioso-administrativo ordinario; a lo que debe añadirse, por último, que no concurre el presupuesto que haga legítima la condena que prevé el artículo 131 de la Ley que hubo que citarse anteriormente. (Sentencia de 19 de febrero de 1972, Ar. 644).

## II. BENEFICIOS FISCALES

### IMPUESTO SOBRE BIENES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.

CONSIDERANDO: Que partiendo de la clasificación de los bienes patrimoniales de los Ayuntamientos en bienes de propios y bienes comunales, categorías expresamente consignadas en nuestro ordenamiento en diversas leyes, como en la de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, en su artículo 183, que establece la clasificación de los diversos bienes municipales, y los 186 y 187, que definen los bienes de propios y los bienes comunales, respectivamente, el motivo determinante de la exención tributaria que concede entre otras normas el artículo 136-1 de la Ley de reforma del sistema tributario de 11 de junio de 1964, pero el impuesto sobre los bienes de las personas jurídicas y que la parte actora pretende se le aplique en relación con su patrimonio especialmente respecto a los montes de su propiedad, radica exclusivamente en que los aprovechamientos de los bienes han de ser disfrutados por los vecinos del Municipio, bien de modo colectivo, bien por adjudicación de lotes o suertes entre los vecinos cabezas de familia, según las modalidades previstas en el artículo 192 de la citada Ley de Régimen local, sin que puedan constituir una explotación industrial que origine ingresos para las arcas municipales, por lo que cuando se dan tales presupuestos legales resulta procedente la exención del mencionado impuesto de los bienes de las personas jurídicas por aplicación del citado artículo 136-1 de la Ley de reforma del sistema tributario de 11 de junio de 1964, que integra el artículo 49, 1, 2.º, de la Ley sobre el Impuesto de sucesiones y transmisiones patrimoniales, texto refundido de 6 de abril de 1967, exención perfectamente aplicable a los bienes comunales, ya que por su propia naturaleza no son susceptibles de producir renta. (Sentencia de 20 de enero de 1972, Ar. 123).

## III. BIENES

## 1. CAMINOS RURALES.

CONSIDERANDO: Que a mayor abundamiento la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal de Justicia, desarrollando los conceptos vertidos en el apartado *b)* del artículo 107 y en el apartado *d)* del artículo 124 de la Ley de Régimen local, reconoce la existencia de unos caminos rurales de carácter rudimentario que se ajustan a la configuración del terreno y carecen de firme, originados a veces por el tránsito espontáneo y reiterado de los vecinos, para comunicar pequeños núcleos urbanos o simplemente zonas de cultivo y aprovechamiento dentro de un término municipal, que no pueden ser excluidos de la protección que les aseguran los artículos 370 y 404 de la Ley de Régimen local y 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, atendida su indiscutible condición de bienes de uso público municipal, de acuerdo con los artículos 183 y 3.º de la Ley y Reglamento antes citados—sentencias de 10 de diciembre de 1963 (Ar. 5.286), 5 de julio de 1961 (Ar. 2.850) y 28 de abril de 1960 (Ar. 2.118)—, sin que a ello obste la circunstancia puramente accidental de que figure o no el citado camino en las relaciones de bienes de uso público o en los servicios cartográficos, pues sin mengua de la obligatoriedad y autoridad de tales libros o inventarios, pueden en ellos producirse omisiones, o eludirse forzosamente la consignación de no existir dichos libros. (Sentencia de 17 de enero de 1972, Ar. 805).

## 2. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.

CONSIDERANDO: Que por lo que se refiere a la primera causa de nulidad anteriormente aludida, si bien es cierto que a esta jurisdicción le está vedado el conocimiento y resolución de cuestiones principales de propiedad, por ser éstas exclusivamente atribuidas a los órganos judiciales ordinarios, también lo es que, en el caso que ahora contemplamos, lo que se pretende por los recurrentes es que se declare la ilegalidad de un acto administrativo—el de 2 de diciembre de 1968—, restitutorio del supuesto uso público, y asimismo dominio público, de un camino al estado que tenía antes de la realización de las obras efectuadas por aquéllos, con fundamento en que la Corporación municipal demandada carece de competencia para decidir por sí el carácter público o privado de los bienes objeto de litigio, y el examen de este problema cae de lleno en las facultades revisadoras de esta Sala, puesto que es innegable que la recuperación administrativa de la posesión pública de un bien es materia sometida al Derecho administrativo, concretamente regulada en la Ley de Régimen local y en el Reglamento de Bienes, y, por lo tanto, en virtud del principio general de universalidad de la jurisdicción contenciosa, consagrado por el artículo 1.º de la Ley reguladora, los actos administrativos que, como el aquí recurrido, suponga el ejercicio de esa facultad recuperatoria,

son susceptibles de ser sometidos al conocimiento de este Tribunal, no pudiéndose, en su consecuencia, estimarse como pertinente la causa de inadmisibilidad propuesta por la representación del Ayuntamiento demandado con base en esta pretendida incompetencia jurisdiccional. (Sentencia de 17 de enero de 1972, Ar. 805).

#### IV. EXPROPIACION FORZOSA

##### 1. CONSIGNACIÓN EN LA CAJA GENERAL DE DEPÓSITOS: INTERÉS DEL 2 POR 100.

El depósito hecho en la Caja General produce el 2 por 100 de interés. (Sentencia de 18 de enero de 1972, Ar. 20).

##### 2. CONVENIO EXPROPIATORIO.

Ha de estimarse, dadas las circunstancias del caso, que se trata de una expropiación y no de una compraventa, aunque así se titule la escritura. (Sentencia de 24 de enero de 1972, Ar. 94).

##### 3. JURADO: VALOR DE SUS RESOLUCIONES.

Necesario se hace señalar, concretar, delimitar y fijar los límites o parámetros dentro de los cuales pueden revisarse los acuerdos de los Jurados de Expropiación, pues si bien es cierto que los acuerdos de dichos organismos son actos administrativos sometidos enteramente a la facultad revisora de esta jurisdicción contenciosa que pueden ser, por tanto, anulados o dejados sin efecto siempre que en esta vía se acredite que el precio o indemnización señalado por el Jurado no es el justo precio de los bienes tasados por dicho organismo, por ser este precio justo el valor que la Ley de 1954 dispone que sea abonado al expropiado, por lo que la determinación de este concepto de justiprecio no es discrecional, ni la actividad administrativa que lo señala pertenece a la esfera de lo discrecional, sino que la fijación de tal valor corresponde a uno de los conceptos que la doctrina conoce como «conceptos jurídicos indeterminados» o normas en blanco, por lo que el legislador autoriza o delega en la Administración para su adjetivación en cada caso, distintos al acto discrecional, por ser manifiesto que así como lo que caracteriza a la actividad discrecional es el poder de la Administración de elegir, sin control, una entre varias soluciones permitidas por la Ley, igualmente válidas, en cambio, en la fijación de un concepto jurídico indeterminado como es la fijación del justiprecio, la Ley no autoriza que los Jurados elijan entre varios posibles justos precios de los bienes expropiados, porque la conformidad de la tasación con el Derecho sólo se alcanza cuando el Jurado, por medio del juicio de estimación más adecuado, obtiene y fija en cada caso el único precio que realmente sea el justo valor de los bienes tasados, que es el único precio conforme con la norma, por lo que es inconcuso que la resolución de los Jurados fijando el justiprecio es un acto sometido

al control de esta jurisdicción contenciosa, sin más limitaciones legales de que la diferencia entre el precio fijado por el Jurado exceda de la sexta parte al solicitado por el recurrente, pero fuera de este límite, el acto o acuerdo puede y debe ser examinado en su fondo, para tras el análisis de todos los elementos o ingredientes que hayan sido aportados al expediente o a las actuaciones, poder llegar a definir si la indemnización señalada por el Jurado es la justa y, consiguientemente, si el acuerdo que fijó el justiprecio es o no conforme a Derecho. (Sentencia de 19 de enero de 1972, Ar. 54).

#### 4. JUSTIPRECIO: EDIFICACIONES.

CONSIDERANDO: Que la valoración independiente y separada del suelo y de las construcciones—según declaró la sentencia de 14 de octubre de 1971 (Ar. 4.015)—no debe llevarse a cabo por la Administración, al margen de la normativa fiscal sobre valoración urbana, sino atendiendo a lo preceptuado en el artículo 31 del Decreto de 15 de septiembre de 1932 y en el texto refundido de 12 de mayo de 1966, acerca de la deducción «del coste normal de calificación, de la depreciación correspondiente al estado de vida y circunstancias especiales de la construcción», cuya regla no permite deducir la depreciación del coste de adquisición o de construcción por el expropiado de las obras de que se trate, sino que obliga a calcular el valor, real o de mercado, de las edificaciones, su coste normal, actual, si bien aplicando un coeficiente de depreciación, fijado en cada caso, con arreglo al estado de vida de lo edificado. (Sentencia de 16 de febrero de 1972, Ar. 606).

#### 5. JUSTIPRECIO: EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA.

Desprendiéndose del expediente administrativo que la expropiación del referido terreno lo fue como consecuencia de un Plan parcial de Ordenación urbana, ha de convenirse en que, como declara la sentencia apelada, es de aplicación en el presente caso la legislación específica en vigor en materias de urbanismo, es decir, la Ley del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, la Ley de 21 de julio de 1962 y el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, por lo que la invocación efectuada por el Jurado del artículo 43 de la Ley de Expropiación forzosa, para razonar la fijación de justiprecio que señaló, resulta inadecuada, ya que su aplicación en las expropiaciones motivadas por Planes de urbanismo está expresamente prohibida y rechazada en dicha legislación especial. (Sentencia de 20 de enero de 1972, Ar. 58).

#### 6. JUSTIPRECIO: LOCAL DE NEGOCIO: PROPIETARIO DEL INMUEBLE EXPROPIADO.

CONSIDERANDO: Que en orden al señalamiento de la indemnización de la industria de garaje y taller mecánico situada en la finca expropiada de la propiedad del recurrente, y que por el mismo se pretende por los conceptos de derecho de traspaso y diferencia de rentas la

cantidad de 2.800.000 pesetas, debe tenerse presente que no puede acogerse, como se pretende, la titularidad del derecho de traspaso, ya que no puede reconocerse al propietario del inmueble, según se regula en la Ley de Arrendamientos urbanos y al que alude la Ley de Expropiación forzosa, dado que no ocupaba el recurrente con su negocio el inmueble expropiado a título de arrendatario, sino por su carácter de propietario, cuyo derecho le facultaba para ello y absorbía cualquier otro más limitado y parcial como es el de arrendamiento, y por ello no puede aceptarse la petición que formula de indemnización sobre tal supuesto, ni tampoco por diferencia de renta a satisfacer, dado que no existía, como se ha dicho, contrato de arrendamiento que pudiera dar origen a ella, debiendo, por tanto, desestimarse las peticiones formuladas por la representación de la parte actora, en cuando a los mencionados extremos, criterio ya mantenido, entre otras, en la sentencia de esta Sala de 20 de enero de 1970 (Ar. 1.054). (Sentencia de 20 de enero de 1972, Ar. 55).

#### 7. JUSTIPRECIO: PAGO DE PARTE.

El Ayuntamiento está obligado a entregar al expropiado, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad, según previene el artículo 50-2 de la Ley de Expropiación. (Sentencia de 20 de diciembre de 1971, Ar. 5.282).

#### 8. JUSTIPRECIO: VIVIENDA.

CONSIDERANDO: Que el artículo 44 de la Ley de Expropiación forzosa establece que en los casos de expropiación de fincas arrendadas la Administración o entidad expropiante hará efectiva al arrendatario, previa fijación por el Jurado de Expropiación, la indemnización que corresponda, aplicándose para determinar su cuantía las normas de la legislación de arrendamientos, y la especial de urbanos determina en su artículo 66 que en los arrendamientos de viviendas la indemnización son dos anualidades de renta como mínimo, o más, si justificara el inquilino que los perjuicios son superiores. Por ello, procede fijar como valor de ese derecho el de dos anualidades de renta, o sea 24.000 pesetas, incrementado en otra cantidad igual por los daños y perjuicios que la expropiación lleva aparejada, o sea en total 48.000 pesetas, más el 5 por 100 del premio de afección del artículo 47 de la Ley. (Sentencia de 2 de febrero de 1972, Ar. 380).

#### 9. JUSTIPRECIO: VIVIENDA EN QUE SE HALLA INSTALADO DESPACHO DE ABOGADO.

No procede equipararla a efectos de indemnización con los locales de negocio. (Sentencia de 29 de diciembre de 1971, Ar. 5.367).

#### 10. PRECIO DE AFECCIÓN.

CONSIDERANDO: Que las sentencias de 16, 21 y 30 de octubre y 24 de diciembre de 1971 (Ar. 4.778, 4.273, 4.508 y 5.365) niegan que el precio

legal de afección opere sobre las indemnizaciones complementarias, motivadas por los daños ocasionados a los propietarios, ya que no suponen el precio de unos bienes, y el artículo 47 de la Ley de Expropiación forzosa habla de justiprecio y no de indemnización, oponiéndose el 47 del Reglamento de 26 de abril de 1957 al incremento, en ese concepto, de aquellas indemnizaciones, habiéndose reiterado tal doctrina en la sentencia de 4 de enero de 1972 (Ar. 24), relativa a otra expropiación semejante, declarándose que procedía estimar la pretensión de la Renfe, en cuanto postula que el 5 por 100 de afección no debe calcularse sobre la indemnización por la franja de seguridad, limitándolo al valor de los bienes expropiados, sin comprender aquélla, ni la atinente a la alambrada que se estimó necesario construir para la separación de la zona expropiada. (Sentencia de 16 de febrero de 1972, Ar. 610).

#### 11. RETASACIÓN.

No es procedente aunque hayan transcurrido más de dos años desde la valoración si se consignó el precio en la Caja General de Depósitos. (Sentencia de 25 de febrero de 1972, Ar. 926).

#### 12. RETASACIÓN.

Procede si transcurren más de dos años sin hacer efectivo, o sin consignarlo, el precio fijado en vía administrativa o jurisdiccional. (Sentencia de 24 de enero de 1972, Ar. 107).

### V. FUNCIONARIOS

#### 1. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES.

CONSIDERANDO: Que la resolución del Ministerio de la Gobernación de 25 de febrero de 1970 estimando el recurso de alzada de doña María R. A., contra resolución de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, se ajusta a Derecho, toda vez que el fundamento para denegar la actualización de la pensión concedida a dicha señora aducida por la Mutualidad consistente en que carecía de derecho a pensión, no puede ser estimado, ya que fue dicha entidad la que se la reconoció, si bien no a su cargo, sino al del Ayuntamiento de Pasto-riza al que prestó sus servicios el causante, y ello no con carácter graciable, sino calculando la pensión conforme al Estatuto de Clases pasivas a virtud de lo dispuesto en la disposición adicional 4.<sup>a</sup> de la Ley de 12 de mayo de 1960. (Sentencia de 15 de febrero de 1972, Ar. 605).

#### 2. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES: INVARIABILIDAD DEL PORCENTAJE ANTES FIJADO.

CONSIDERANDO: Que la única cuestión en el presente recurso debata consiste en determinar si el porcentaje aplicable al sueldo regu-

lador para determinar la pensión actualizada que corresponde a doña Aurea R. A. en concepto de viudedad ha de ser el del 45 por 100 como se acordó por el Ministerio de la Gobernación al estimar parcialmente el recurso de alzada, interpuesto por la interesada contra resolución de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, o el del 72,50 por 100 que fue aplicado en el señalamiento inicial de su pensión.

CONSIDERANDO: Que verificada la actualización de la primitiva pensión por aplicación de la Ley 108/1963, de 20 de julio, y Orden de 22 de abril de 1964, la inmutabilidad del porcentaje aplicado al señalarse la pensión que se actualiza viene impuesta por la disposición segunda de la referida Orden que prohíbe variar el tiempo de servicios computables ni los demás elementos o circunstancias personales determinantes de la respectiva pensión en el momento en que aquélla se reconoció, estando incluido en tal prohibición el cambio de porcentaje, según recientes y reiteradas sentencias de esta Sala entre las que pueden citarse las de 14 de octubre y 28 de noviembre de 1970 (Aranzadi 3.975 y 4.854) y 16 y 27 de enero y 20 de febrero de 1971 (Ar. 101, 124 y 842), por lo que en aplicación de dicha doctrina ha de revocarse la resolución impugnada estimándose el presente recurso y declarando el derecho de la recurrente a que sea aplicado sobre el nuevo regulador el porcentaje del 72'50 por 100, que fue el primitivamente aplicado para determinar la pensión que se actualiza. (Sentencia de 1 de marzo de 1972, Ar. 964).

### 3. M. U. N. P. A. L.

Para impugnar en vía contenciosa actos de la M. U. N. P. A. L. es preciso agotar la vía administrativa ejercitando el recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación. (Sentencia de 13 de diciembre de 1971, Ar. 5.161).

### 4. SANCIONES.

CONSIDERANDO: Que conforme a lo declarado en sentencias de 20 de mayo de 1970 (Ar. 2.431), 8 de mayo de 1971 (Ar. 2.068), reiterando la doctrina expuesta en las de 16 de marzo de 1963 (Ar. 3.251), 21 de junio de 1966 (Ar. 3.924) y 28 de mayo de 1968 (Ar. 2.762), la elección de uno u otro de los correctivos, asignados en el artículo 108 del Reglamento de 30 de mayo de 1952—destitución del cargo y separación definitiva del servicio—, «es de la competencia exclusiva y discrecional de la Administración», importa destacar, además, que la base novena de la Ley 79, de 5 de diciembre de 1968, se refiere a «la destitución del cargo, como separación definitiva del servicio», disponiendo que «únicamente podrá aplicarse como sanción de faltas muy grave», y a la «pérdida del destino» que «será específicamente aplicable como sanción a los funcionarios de los Cuerpos nacionales y podrá imponerse por la comisión de faltas graves o muy graves», en lugar de distinguir

entre destitución del cargo, y separación del servicio, en el sentido del Reglamento vigente desde el año 1952, estableciendo la privación del puesto de trabajo en una determinada Corporación, como sanción aplicable a los funcionarios estatales adscritos a entes locales, pero no a los propios de cada entidad. (Sentencia de 29 de febrero de 1972, Ar. 958).

## VI. HACIENDAS LOCALES

### 1. DERECHOS Y TASAS: BONIFICACIÓN DEL 90 POR 100 A VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL.

La fundamental cuestión de derecho es la vigencia de privilegios de bonificación fiscal del 90 por 100 de las tasas e impuestos que correspondan por cualquier concepto en favor de toda clase de construcciones de tipo social, llámense viviendas protegidas, de renta limitada, subvencionadas, o de protección oficial, denominaciones que han venido siendo dadas desde el Decreto de 21 de abril de 1950 para las primeras hasta la de 24 de julio de 1968 para las últimas, con lo que con independencia de matices jurídicos exigidos para la aplicación de tal bonificación, esta cuestión ha sido planteada y resuelta con acierto por la sentencia recurrida. (Sentencia de 20 de enero de 1972, Ar. 126).

### 2. PLUS VALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA.

CONSIDERANDO: Que es doctrina jurisprudencial de esta Sala—sentencias, entre otras, de 28 de abril de 1969 (Ar. 2.535), 31 de octubre de 1970 (Ar. 4.136) y 11 de marzo de 1971 (Ar. 1.161)—que para estimar existente una explotación agrícola o forestal, a los efectos de la no sujeción de litis, no basta la simple afección del terreno a un determinado cultivo o a una determinada plantación, sino que es menester, además, que los rendimientos del mismo guarden la debida proporción con la extensión de la finca y con el valor, sobre todo, que a la misma deba reconocerse; y siendo esto así, como en el caso de autos, los rendimientos en bruto de la finca controvertida, en el año 1965—año de la transmisión—sólo llegarán a poco más de 115 kilos de uva, cuarta parte, aproximadamente, de los 473 kilos a que alcanzó la producción total de la finca originaria, de la que fue segregada la de autos, siendo así que sólo una hectárea de esta tierra—que, es sabido, tiene más de nueve hectáreas de cabida—debió rendir de 8.000 a 12.000 kilos de uva, según se acredita por la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, al folio 54 de las actuaciones de primera instancia; y habida cuenta, además, que aun haciendo abstracción de lo que resulta a efectos fiscales, ya asciende a un millón de pesetas el precio declarado en la escritura de compraventa del terreno en cuestión; claro es que por lo irrelevante y simbólica de los rendimientos referidos, es indudable la inexistencia de explotación agraria a los efectos de litis, por lo que debe confirmarse la sentencia apelada en este fundamental extremo. (Sentencia de 14 de febrero de 1972, Ar. 802).

## VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

## 1. PLAZO.

CONSIDERANDO: Que por la propia manifestación del recurrente apelante en su escrito de interposición de este recurso jurisdiccional en su primera instancia, se hace evidente que se formuló fuera del plazo de los dos meses establecidos por el párrafo primero del artículo 58 de la Ley Jurisdiccional, pues si el recurso de reposición, que le fue denegado, se le notificó el 3 de mayo de 1968, según acreditan de consuno la notificación de aquella denegación en el expediente administrativo y la propia confesión del notificado, es claro que al presentar este recurso contencioso-administrativo en la Audiencia de Cáceres el 3 de julio siguiente, como acredita la diligencia del Secretario consiguiente a tal presentación, ésta es extemporánea por exceder a los sesentas días exigidos por el precepto invocado en los dos meses computados en la forma que reiteradamente establece una doctrina que no es dable desconocer ni vulnerar. (Sentencia de 24 de diciembre de 1971, Aranzadi 701 de 1972).

## 2. PREVIO PAGO PARA RECLAMAR: INADMISIBILIDAD.

Esta inadmisibilidad es resultante de la no presentación del documento acreditativo del pago de la cantidad que fue objeto de la liquidación impugnada como se previene en el artículo 57, *a*), de dicha Ley, falta de pago que pretende justificarse por la apelante invocando el artículo 727 de la Ley de Régimen local y artículo 323 del Reglamento para la Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, sin tener en cuenta que el artículo 727 citado se refiere tan sólo a la reclamación económico-administrativa sin aludir para nada a la vía contencioso-administrativa, cuya razón ya sería suficiente para considerarlo inaplicable, si no existiera además una reiterada jurisprudencia de esta Sala que ha sancionado la necesidad de previo pago para la interposición del recurso en vía jurisdiccional, como la de 6 de junio de 1969 (Ar. 3.345), precisamente dictada en materia de plus valía por tasa de equivalencia, en que se declara la inadmisibilidad por falta de previo pago o del aval bancario que garantice el cobro sin la intervención del interesado, porque la expresión empleada en el artículo 57, *a*), «en los casos en que proceda conforme a las leyes» deba de interpretarse de acuerdo con el espíritu de equidad que informa la Ley de esta jurisdicción en la que junto a la garantía de los administrados se encuentra la protección de los intereses públicos, los que no pueden quedar a merced de la voluntad de los recurrentes, y si como establece el artículo 122 de la propia Ley la interposición del recurso jurisdiccional no impedirá a la Administración ejecutar el acto objeto del mismo, salvo que el Tribunal acuerde a instancia del interesado la suspensión de aquél por los motivos especificados en el número 2 del propio artículo, no se concibe cómo pueda la Corporación municipal ejercitar el acto administrativo recurrido referente a arbitrios, como

es el de plus valía en su modalidad de tasa de equivalencia si el ingreso, o el aval bancario garantizando el importe de la cantidad objeto de liquidación, no se realizase, razonamientos que vienen a reiterar los contenidos en diversas sentencias de esta misma Sala como son las de 1 de julio y 23 de diciembre de 1968 y 15 de marzo de 1969, ratificados por la sentencia posterior de 11 de mayo de 1970, coincidentes todos en declarar que la falta de previo pago supone una interposición defectuosa del recurso contencioso-administrativo, por cuyas razones hay que mantener la expuesta interpretación del artículo 57, a), de esta Ley jurisdiccional con la incidencia que tal modo defectuoso de formular la demanda tiene como causa la inadmisibilidad del recurso a tenor del artículo 82, f), de dicha Ley, que no cabe subsanar con la presentación del justificante de pago, puesto que no se hizo. (Sentencia de 28 de diciembre de 1971, Ar. 5.245).

### 3. PREVIO PAGO: NO SE EXIGE A LOS ENTES PÚBLICOS LOCALES.

CONSIDERANDO: Que la Abogacía del Estado opone como obstáculo inicial la falta del pago de la multa impuesta al Ayuntamiento de Ayamonte, objeción carente de viabilidad si se observa que la regla *solve et repete* a la cual alude al apartado a) del artículo 57 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, norma en blanco, pretende asegurar la recaudación de los tributos y la presión inmediata de las sanciones administrativas, sin que por su propia naturaleza y finalidad admita una retorsión respecto de los propios entes públicos, cuando litigan entre sí, incluso situados en distinto nivel, por impedirlo la rigidez de las normas contables, que harían imposible el cumplimiento de este requisito unas veces la inexistencia total o parcial de previa consignación presupuestaria para tales atenciones y otras la complejidad de la ordenación del gasto para disponer de fondos dentro de un plazo preclusivo e improrrogable como el de interposición del recurso contencioso-administrativo, ya que además la Hacienda pública cuenta como garantía del cobro con el mecanismo de la compensación de créditos autorizada en el número 2.º del artículo 114 del Estatuto de Recaudación, por todo lo cual el párrafo cuarto del artículo 661 de la Ley de Régimen local exceptúa a las Corporaciones locales de la prestación de cauciones, fianzas o depósitos ante Tribunales de cualquier jurisdicción, norma genérica y suficientemente expresiva que elimina radicalmente la exigencia del pago de la sanción como presupuesto del ejercicio de la pretensión procesal. (Sentencia de 12 de febrero de 1972, Aranzadi 797).

## VIII. POLICIA MUNICIPAL

### 1. LICENCIA DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTO.

No puede un Ayuntamiento negar la licencia por cambio de nombre fundándose en que el local no tiene la altura reglamentaria si tal

establecimiento ha venido funcionando con licencia durante muchos años. (Sentencia de 3 de febrero de 1972, Ar. 503).

## 2. LICENCIA: ACTIVIDADES MOLESTAS: SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Una agencia de transportes es una actividad molesta por sus ruidos, y el expediente para el otorgamiento de la licencia debe acomodarse a lo establecido al efecto. Y como secuela de lo anterior, cae por su base la alegación del supuesto silencio administrativo que no puede nunca operar en el caso de autos, pues para su efectividad se hubiese requerido el cumplimiento exacto de las formalidades establecidas en el artículo 29 y siguientes del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, ya que de otro modo sería fácil conseguir un acto administrativo favorable al interesado, con sólo pedir sin formalidad alguna; y esta especialidad que caracteriza al Reglamento que se contempla le hace diferente al general de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, cuyo artículo 9.º no opera en el presente recurso, puesto que por ser posterior y especial regula de forma principal esta clase de licencias, que, al tramitarse de la forma que lo ha sido la de autos, ha originado la nulidad sancionada y recogida en la sentencia que se impugna, al prescindir de los requisitos que dicho precepto establece. (Sentencia de 23 de febrero de 1972, Ar. 645).

## 3. EDIFICIO RUINOSO: VALOR DE LOS DICTÁMENES PERICIALES.

Como esta Sala ha declarado en repetidas ocasiones, en estos casos, más importante que el rango del título académico, es la posición de mayor o menor independencia de los que actúan en el expediente, en relación con los particulares interesados en el mismo, circunstancia que es la que permite presumir en principio, dejando a salvo la posibilidad de que opere la prueba en contrario, una mayor objetividad e imparcialidad por parte de los técnicos del Ayuntamiento, a pesar de que su titulación sea inferior, ya que los dictámenes de los arquitectos actuantes a instancia de la propiedad y del arrendatario quedan un tanto neutralizados el uno por el otro, al ser antitéticos y contradictorios, no obstante versar sobre un mismo objetivo y un mismo fin. (Sentencia de 31 de diciembre de 1971, Ar. 702 de 1972).

# IX. SERVICIOS MUNICIPALES

## TRANSPORTES: COMPETENCIAS.

CONSIDERANDO: Que si bien existe una competencia municipal genérica respecto de los transportes terrestres, según el apartado e) del artículo 101, tal fórmula de cláusula general carece en realidad de contenido propio y para concretar su alcance resulta imprescindible acudir a la legislación específica reguladora de esta actividad administrativa, no obstante la amplia declaración del párrafo tercero del artículo 114

del Reglamento de Servicios, conectado con su disposición transitoria cuarta, donde se intenta establecer una competencia exclusiva en favor de los Municipios respecto de cuantos servicios abarcan los artículos 101 al 103, 107 y 164 al 167 de la Ley de Régimen local, construcción en cuyos cimientos se encuentra una imprecisión de origen, la reserva al Estado y a la Provincia contenida en el ya mencionado artículo 156.

CONSIDERANDO: Que si bien la delimitación territorial de esta competencia de los Ayuntamientos coincide exactamente con el término municipal en algunas de las manifestaciones de los transportes terrestres, excluido naturalmente el ferrocarril, como ponen de relieve el artículo 75 de la Ley de 23 de noviembre de 1877 y el 4.º párrafo tercero, de la Ley de 5 de octubre de 1940, reguladores de tranvías y trolebuses, respectivamente, tal ámbito de actuación municipal queda reducido al «casco urbano» en el artículo 1.º del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, que desarrolla la Ley de 27 de diciembre de 1947 sobre ordenación de los transportes mecánicos por carretera, interpretado *a contrario sensu*, desde el momento en que circunscribe su aplicación a los servicios de autobuses que circulen fuera de aquel perímetro, conclusión refrendada ya por esta Sala en su sentencia de 20 de noviembre de 1964. (Sentencia de 12 de febrero de 1972, Ar. 797).

## X. URBANISMO

### 1. ACCIÓN POPULAR ESTABLECIDA EN LA LEY DEL SUELO.

En materia jurídico-urbanística y para permitir un amplio ámbito de fiscalización del planeamiento urbano, por su trascendencia para la colectividad, el legislador de la llamada Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 habilitó el ejercicio de la acción contencioso-administrativa a cualquier ciudadano, sin cualificación de vecindad ni otra ninguna, para exigir la observancia de la Ley reguladora expresada y de los Planes de ordenación urbana y normas complementarias de los mismos, estableciendo en el artículo 223 de la misma una acción popular o pública, la cual ha de ser matizada del siguiente modo: *a)* que esta acción popular es concurrente, no excluyente, con los demás modos de legitimación para recurrir que contempla el artículo 28 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, y así una misma persona o entidad puede invocar conjuntamente el interés directo o la titularidad de derechos y al propio tiempo la acción popular del artículo 223 de la Ley del Suelo, y esta precisión es de interés habida cuenta de que, en el presente caso, el Club de Tenis acciona en base a una doble legitimación; por un lado, en calidad de interesado directo, por razón de la proximidad de los terrenos en que se alza la construcción, interés que es evidente concurre por esta simple razón de vecindad próxima, como ha declarado la doctrina jurisprudencial, y de otro lado se apoya en la acción pública del artículo 223 de la Ley del Suelo, la cual también le asiste para la pretensión anulatoria planteada; *b)* que el pre-

cepto en que tal acción pública se contiene, artículo 223 de la Ley del Suelo, no ha sido derogado por la disposición final segunda de la Ley de esta jurisdicción, pues aquél no es precepto referido a jurisdicción ni materia procesal sino a la idoneidad específica de los administrados en relación con la materia urbanística, aspecto sustantivo no afectado por aquella disposición derogatoria, tal como ha observado con acierto la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1968 (Aranzadi 5.215); *c*) que con base en dicho precepto se puede exigir la observancia—y por tanto, denunciar la infracción—de normas contenidas en Planes de ordenación urbana y en Ordenanzas municipales de edificación, pues éstas no son sino complemento normativo de los Planes, como ha singularizado la sentencia del Alto Tribunal de 19 de junio de 1964 (Ar. 3.526); *d*) que la acción pública analizada permite, ello es cierto, solamente el ejercicio de pretensiones de anulación ante esta jurisdicción, habiendo de entenderse que con amparo en dicha acción objetiva (no cualificada por interés ni por titularidad de derechos), no cabe ejercitar pretensiones de reconocimiento de situación jurídica individualizada, pues éstas tan sólo pueden ejercitarse por los titulares de derechos derivados de la norma que el acto administrativo o disposición general ha violado (artículo 28, número 2, de la Ley procesal citada). (Sentencia de 11 de enero de 1972, Ar. 705).

## 2. PLANES Y ORDENANZAS DE CONSTRUCCIÓN.

Es indudable que los Planes aprobados por los trámites del artículo 32 de la Ley del Suelo tienen indudablemente fuerza vinculante para la Administración y los particulares y son ejecutivos desde su aprobación definitiva; ahora bien, las Ordenanzas municipales de la construcción, como su propio nombre indica, establecen el régimen y normas de construcción dentro de cada zona, la ordenación constructiva de las mismas; pero la delimitación de éstas corresponde al Plano de zonificación que forma parte, como queda aludido, preferentemente del Plan general y en el que con la exactitud matemática que todo plano representa, quedan perfectamente determinadas las diferentes zonas; y como quiera, además, que subsiste la prevalencia del Plan sobre la Ordenanza, ésta indudablemente viene a ser instrumento de ejecución de aquél. (Sentencia de 15 de febrero de 1972, Ar. 939).

## 3. SISTEMA DE ACTUACIÓN.

Como quiera que la elección de «sistemas», caso de que el Ayuntamiento se decida a seleccionar uno, ha de efectuarse en el momento inicial del Plan parcial por así exigirlo el artículo 10.2, *a*), de la Ley del Suelo, pues en otro caso entra en juego la previsión legal contenida en el artículo 113.3 de igual cuerpo de leyes, la determinación del «sistema» cuando ya el Plan estaba tramitado y aprobado, fue manifiestamente extemporáneo, pues el cambio de «sistema» implica una modificación esencial del «Plan» que, por ello, ha de llevarse a efecto

con todos los trámites y requisitos legales que para la elaboración del Plan mismo se requieren. (Sentencia de 16 de febrero de 1972, Aranzadi 609).

4. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACIÓN FORZOSA: INDEMNIZACIONES A LOS OCUPANTES.

CONSIDERANDO: Que conjugando el contenido del artículo 149 de la Ley del Suelo con los artículos 146, 147 y 148 de la misma Ley, y el 41 del Reglamento de Edificación forzosa y Registro municipal de solares, se verá que el procedimiento expropiatorio para fijar la indemnización sólo se dará en el supuesto de que la finca hubiere tenido que ser enajenada a persona distinta de aquellos que celebraron el contrato arrendaticio, porque el comprador nada tiene que ver con el contrato de arrendamiento anterior y por ello entra en juego lo dispuesto en los artículos 53 y 54 del Reglamento de Expropiación forzosa para fijar dicha indemnización; pero en el caso actual en que los propietarios del inmueble han solicitado la oportuna licencia de obras para construir sobre el solar de su propiedad y no han quebrantado los plazos que a dicho fin señalan los artículos 142 y 143 de la Ley del Suelo, la indemnización, o está fijada por las partes en el contrato arrendaticio, o se ha fijado por la Ley arrendaticia urbana y, por lo tanto, no hay por qué fijarla; ahora bien, esta indemnización debe consignarse en el momento de solicitar el desahucio administrativo, y la autoridad municipal debe hacerlo saber a los arrendatarios en el momento de apercibirlos de lanzamiento, sin que ello, como dicen las sentencias de este Tribunal de 6 de marzo y 5 de abril de 1968 y 21 de marzo de 1969, constituya acto administrativo susceptible de recursos, sino, como seguridad de los administrados, sin perjuicio de que si no estuvieren conformes con su cuantía, o como se ha alegado en este caso, existen deudas pendientes, por no haber satisfecho los arrendatarios las rentas de varios meses, sea discutida la cuestión, en la vía ordinaria y en el procedimiento adecuado; por ello en el acuerdo municipal recurrido no debió estimarse esta compensación para liberar a los constructores arrendadores de la obligación de consignar, porque ello no es función propia de esta jurisdicción, y por lo tanto lo que procede es anular este acuerdo para que se omita esta declaración y en acatamiento a lo que se dice en el artículo 145 de la Ley de Régimen del suelo, se requiera al propietario para que consigne y se pueda poner a disposición de los arrendatarios esta indemnización, sin perjuicio de que la compensación que ha solicitado sea discutida y apreciada en la jurisdicción ordinaria. (Sentencia de 31 de diciembre de 1971, Ar. 703 de 1972).

## XI. ZONA MARITIMO-TERRESTRE

## DESLINDE.

Como repetidamente tiene declarado la jurisprudencia de esta Sala, el deslinde de la zona marítimo-terrestre no es más que un acto unilateral de la Administración, provisional, que no declara derechos, sino que sienta presunciones de hecho sujetas a decisión judicial y constituye un presupuesto indispensable para poder partir de él hacia el ejercicio de las acciones reivindicatorias, anulatorias y demás que procedan ante los Tribunales ordinarios, que son los llamados a resolver. (Sentencia de 3 de enero de 1972, Ar. 13).

**NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.**